

ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

14 september 2004 *

In zaak C-276/02,

betreffende een beroep tot nietigverklaring krachtens artikel 230 EG,

ingesteld op 23 juli 2002,

Koninkrijk Spanje, vertegenwoordigd door S. Ortiz Vaamonde als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoeker,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door V. Kreuzschitz en J. L. Buendía Sierra als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerster,

* Procestaal: Spaans.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: C. W. A. Timmermans, kamerpresident, C. Gulmann, J.-P. Puissochet (rapporteur), J. N. Cunha Rodrigues en F. Macken, rechters,

advocaat-generaal: M. Poiares Maduro,
griffier: R. Grass,

gezien de stukken,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 1 april 2004,

het navolgende

Arrest

- 1 Het Koninkrijk Spanje verzoekt om nietigverklaring van beschikking 2002/935/EG van de Commissie van 14 mei 2002 betreffende staatssteun voor Grupo de Empresas Álvarez (PB L 329, blz. 1; hierna: „bestreden beschikking”).

De feiten en de bestreden beschikking

- 2 Grupo de Empresas Álvarez SA (hierna: „GEA”), die een van de grootste Spaanse producenten en verkopers van vaatwerk en porselein was, heeft na haar privatisering in 1991 belangrijke verliezen geleden.
- 3 De onderneming heeft staatssteun genoten in de vorm van garanties en een rechtstreekse subsidie die de Commissie bij beschikking 98/364/EG van 15 juli 1997 (PB 1998, L 164, blz. 30) had goedgekeurd op voorwaarde dat de Spaanse autoriteiten van verdere overheidssteun zouden afzien en het door hen meegedeelde herstructureringsplan volledig zouden uitvoeren.
- 4 Gedurende de drie jaar volgende op deze beschikking hebben GEA en haar dochteronderneming Vidrios Automáticos del Noroeste SA (hierna: „VANOSA”) hun belastingen en socialezekerheidsbijdragen niet betaald.
- 5 Nadat deze ondernemingen op hun verzoek surseance van betaling was verleend, op 19 november 1997 voor GEA en op 14 november 1997 voor VANOSA, heeft de Agencia Estatal de Administración Tributaria (Rijksbelastingdienst; hierna: „belastingdienst”) op 14 april 1998 met elk van de twee vennootschappen een bijzondere overeenkomst gesloten.
- 6 Deze overeenkomsten voorzagen in de kwijtschelding van ongeveer twee derde van de bestaande belastingschuld en, voor de betaling van het resterende deel van de schuld, in uitstel alsook spreiding op lange termijn, namelijk twee jaar wachttijd gevolgd door trimestriële betalingen gedurende tien jaar, met een eerste betaling vanaf januari 2000, op voorwaarde dat de twee ondernemingen de termijnen zouden naleven en hun verdere fiscale verplichtingen stipt zouden nakomen. Werden deze voorwaarden niet in acht genomen, dan zouden de overeenkomsten worden beëindigd en zou de totale oorspronkelijke schuld bijgevolg opnieuw verschuldigd zijn.

- 7 Op 6 november 1998 heeft de Tesorería General de la Seguridad Social (hierna: „sociale zekerheid”) met VANOSA eveneens een soortgelijke bijzondere overeenkomst als de overeenkomsten van 14 april 1998 gesloten op grond waarvan de eerste maandelijks betaling van deerschikking in januari 2000 verschuldigd was. GEA daarentegen is er niet in geslaagd met de sociale zekerheid een soortgelijke overeenkomst te sluiten.

- 8 Tijdens de twee jaar volgende op de sluiting van de overeenkomsten met de belastingdienst en de sociale zekerheid hebben GEA en VANOSA slechts nu en dan de periodiek verschuldigde socialezekerheidsbijdragen en belastingen betaald. Vanaf begin 2000 hebben de ondernemingen ook de achterstallige bedragen niet meer betaald zoals bepaald in deze overeenkomsten.

- 9 Volgens de Spaanse regering heeft de belastingdienst, na GEA en VANOSA herhaaldelijk tevergeefs te hebben aangemaand, op 7 februari 2001 de overeenkomsten van 14 april 1998 met deze ondernemingen opgezegd. Op 20 december 2001 heeft ook de sociale zekerheid de overeenkomst van 6 november 1998 met VANOSA opgezegd.

- 10 Volgens de Spaanse regering hebben de sociale zekerheid en de belastingdienst overigens ook nadat surseance van betaling was verleend verschillende malen beslag doen leggen, wat zij ook daarvóór al hadden gedaan, en hebben zij ook andere uitvoeringsmaatregelen gevorderd. Zo heeft de belastingdienst in het bijzonder (op 23 december 1999) beslag doen leggen op 96 sociale woningen, (op 22 augustus 2000) op handelsmerken van het GEA-concern, (tussen oktober 2000 en april 2001) op schuldvorderingen op de belangrijkste klanten van de betrokken ondernemingen, en (op 5 juni 2002) op de fabriek van VANOSA, terwijl de sociale zekerheid de betaling van bepaalde bedragen heeft verkregen (bijvoorbeeld 42 767 950 ESP in november 1998) en (in januari 2001) beslag heeft doen leggen op bankrekeningen, alsook (in april 2001) op een schuldvordering op de schatkist. Dit optreden heeft in de lente van 2001 uiteindelijk tot de sluiting van de ondernemingen geleid aangezien de inkomsten die zij met hun activiteiten konden genereren grotendeels ten behoeve van de openbare schuldeisers werden aangewend.

- 11 In het eerste semester van 2001 heeft de Commissie twee klachten ontvangen waarin meer bepaald werd gesteld dat de Spaanse autoriteiten wat GEA en VANOSA betreft hadden afgezien van de invordering van belastingen en socialezekerheidsbijdragen, waarop zij verschillende informatieverzoeken aan die autoriteiten heeft gericht. Na herhaalde schriftelijke contacten met deze autoriteiten heeft de Commissie op 19 september 2001 de procedure van artikel 88, lid 2, EG ingeleid en de Spaanse autoriteiten daarvan in kennis gesteld bij brief van dezelfde dag die zij vervolgens in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* heeft gepubliceerd met een verzoek aan alle belanghebbenden om hun opmerkingen in te dienen (PB 2001, C 336, blz. 6).
- 12 De Spaanse autoriteiten hebben bij de Commissie hun opmerkingen ingediend op 4 december 2001. Geen enkele andere lidstaat of belanghebbende heeft opmerkingen ingediend. Op 14 mei 2002 heeft de Commissie de bestreden beschikking vastgesteld.
- 13 In de motivering hiervan zet de Commissie uiteen dat de stelselmatige niet-betaling van socialezekerheidsbijdragen en belastingen door GEA en VANOSA, althans tussen november 1997, het tijdstip waarop surseance van betaling is verleend, en januari 2001, op één lijn is te stellen met een overdracht van overheidsmiddelen aan deze ondernemingen en geldt als staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1, EG.
- 14 Deze overdracht heeft de ondernemingen namelijk een concurrentievoordeel verschaft aangezien zij, anders dan hun concurrenten, niet de uitgaven van socialezekerheidsbijdragen en belastingen hebben moeten dragen zoals dat normaal het geval is. Dit voordeel is ontstaan doordat Spanje niet de in de Spaanse wetgeving vastgestelde maatregelen heeft genomen, in het bijzonder de inleiding van afzonderlijke executoriale procedures met betrekking tot de na de surseance van betaling ontstane schulden, wat de ondernemingen zou hebben belet hun activiteiten voort te zetten zonder hun fiscale en sociale verplichtingen na te leven.

- 15 Aldus hebben de Spaanse autoriteiten zich niet gedragen als een zorgvuldige particuliere schuldeiser die tracht althans een klein gedeelte van de achterstallige belastingen en sociale bijdragen te innen. Hun passieve houding zou een aanzienlijke toename van de achterstallige belastingen en socialezekerheidsbijdragen hebben veroorzaakt waardoor het herstructureringsplan waarop de beschikking van 15 juli 1997 was gebaseerd duidelijk niet werd nagekomen.
- 16 De Commissie legt vervolgens uit dat de betrokken steun onder geen van de in artikel 87, leden 2 en 3, EG vastgestelde afwijkingen kan vallen en dat hij in het bijzonder niet voldoet aan de voorwaarden van mededeling (1999/C 288/02) betreffende communautaire richtsnoeren voor reddings- en herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden (PB 1999, C 288, blz. 2).
- 17 Concluderend stelt de Commissie vast dat „de steunmaatregel bestaande in de aanhoudende niet-betaling van belastingen en socialezekerheidsbijdragen door [GEA en VANOSA], doordat deze tussen 19 november 1997 respectievelijk 14 november 1997 en januari 2001 in surseance van betaling verkeerden, onverenigbaar is met de gemeenschappelijke markt”. Voorts stelt zij vast dat het Koninkrijk Spanje „alle nodige maatregelen moet nemen om ervoor te zorgen dat de begunstigde de [betrokken] onrechtmatig ter beschikking gestelde steun terugbetaalt”.

Het beroep

- 18 De Spaanse regering voert in het bijzonder aan dat de Commissie zich met betrekking tot de toepassing van artikel 87, lid 1, EG in juridisch en feitelijk opzicht heeft vergist. Deze middelen dienen eerst te worden onderzocht.

Het middel betreffende een onjuiste rechtsopvatting

Argumenten van partijen

- 19 De Spaanse regering stelt dat de bestreden beschikking artikel 87, lid 1, EG schendt aangezien het bestaan van staatssteun in de zin van deze bepaling in de omstandigheden van het onderhavige geval niet is bewezen.
- 20 Volgens de Spaanse regering hebben de bevoegde autoriteiten zich beperkt tot het sluiten van overeenkomsten tot kwijtschelding en herschikking van schulden met GEA en VANOSA, in welke mogelijkheid de nationale wetgeving betreffende ondernemingen in surseance van betaling voorzag en wat zij ten aanzien van elke andere vennootschap in dezelfde situatie zouden hebben gedaan. Het loutere sluiten van zulke overeenkomsten, in het kader van een procedure van surseance van betaling, kan niet als staatssteun worden aangemerkt.
- 21 De redenering van de Commissie, dat de ondernemingen op grond van overeenkomsten hun activiteiten hebben kunnen voortzetten terwijl de openbare schuldeisers hun onmiddellijke liquidatie hadden kunnen vorderen, wat een steunmaatregel oplevert, zou impliceren dat elke procedure van surseance van betaling elementen van steun bevat en dat de door de lidstaten vastgestelde procedures ter voorkoming van faillissementen zelf in strijd zijn met de gemeenschapsvoorschriften inzake staatssteun.
- 22 De Spaanse regering betoogt verder dat de Commissie in casu gesteld noch aangetoond heeft dat de overeenkomsten van de openbare schuldeisers met GEA en VANOSA verschillend dan wel voordeliger waren dan die welke normaal in procedures van surseance van betaling worden gesloten.

- 23 De Commissie daarentegen benadrukt dat niet de overeenkomsten tot kwijtschelding en herschikking van schulden met de openbare schuldeisers als zodanig staatssteun vormen, doch wel de passieve houding van de sociale zekerheid en de belastingdienst na het sluiten daarvan. Anders dan de Spaanse regering stelt, heeft de Commissie zich in onderhavige zaak nooit op het standpunt gesteld dat de overeenkomsten zelf staatssteun opleverden.

Beoordeling door het Hof

- 24 Artikel 87, lid 1, EG omschrijft staatssteun in de zin van het EG-Verdrag als steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, voorzover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt. Het begrip staatssteun in de zin van deze bepaling heeft een algemenere strekking dan het begrip subsidie omdat het niet alleen positieve prestaties omvat zoals de subsidie zelf, maar ook maatregelen die, in verschillende vormen, de lasten verlichten die normaliter op het budget van een onderneming drukken (zie in het bijzonder arresten van 23 februari 1961, *De Gezamenlijke Steenkoolmijnen in Limburg/Hoge Autoriteit*, 30/59, Jurispr. blz. 1, op blz. 39 e.v.; 15 maart 1994, *Banco Exterior de España*, C-387/92, Jurispr. blz. I-877, punt 13; 29 juni 1999, *DM Transport*, C-256/97, Jurispr. blz. I-3913, punt 19, en 12 december 2002, *België/Commissie*, C-5/01, Jurispr. blz. I-11991, punt 32).
- 25 In casu komt de Commissie in de bestreden beschikking niet op tegen het sluiten van de overeenkomsten tot kwijtschelding en herschikking van schulden met GEA en VANOSA. Anders dan de Spaanse regering stelt, leidt de Commissie het bestaan van staatssteun niet af uit het sluiten van zulke overeenkomsten met de openbare schuldeisers in het kader van een procedure van surseance van betaling.

- 26 In de motivering en het dispositief van de bestreden beschikking verwijst zij namelijk uitdrukkelijk naar het feit dat de twee ondernemingen hun fiscale en sociale verplichtingen sedert lang niet nakomen. Volgens de bestreden beschikking, in het bijzonder de punten 44 en 47 ervan, bestaat de staatssteun in het voordeel dat is gehaald uit de aanhoudende en stelselmatige niet-betaling van belastingen en socialezekerheidsbijdragen, althans tussen januari 1997 en januari 2001, dit wil zeggen zowel vóór als na de surseance van betaling en de sluiting van de overeenkomsten. Dit voordeel vloeit voort uit het feit dat de bevoegde autoriteiten niet de afzonderlijke executorialle procedures hebben ingezet om te beletten dat de twee ondernemingen hun activiteiten in het bijzonder na het sluiten van de overeenkomsten voortzetten zonder hun fiscale en sociale verplichtingen na te leven en met name zonder hun na de surseance van betaling ontstane schulden waarvoor de kwijtscheldingen en de termijnen van de overeenkomsten niet golden, te voldoen. In punt 53 van de motivering van de bestreden beschikking is gesteld dat de openbare schuldeisers aldus niet hebben gehandeld als particuliere schuldeisers die trachten althans een klein gedeelte van de achterstallige belastingen en sociale bijdragen te innen.
- 27 Het eerste middel van de Spaanse regering berust derhalve op een onjuiste lezing van de bestreden beschikking en moet bijgevolg worden verworpen.

Het middel betreffende een feitelijke onjuistheid

Argumenten van partijen

- 28 De Spaanse regering voert in hoofdzaak aan dat de bestreden beschikking aangetast is door een feitelijke onjuistheid, waar de Commissie zich op het standpunt heeft gesteld dat de Spaanse autoriteiten niets hebben ondernomen nadat in november 1997 aan GEA en VANOSA surseance van betaling was verleend.

- 29 Anders dan in de bestreden beschikking is gesteld, hebben zowel de sociale zekerheid als de belastingdienst alle te hunner beschikking staande middelen aangewend, in het bijzonder de afzonderlijke executoriale procedures, om de invordering van de na de sluiting van de overeenkomsten tot kwijtschelding en herschikking ontstane schulden te verzekeren. De Spaanse regering verwijst daarbij naar de in punt 10 van onderhavig arrest vermelde maatregelen.
- 30 Volgens de Commissie daarentegen zijn de Spaanse autoriteiten niet streng genoeg opgetreden toen de betrokken ondernemingen hun fiscale en sociale verplichtingen niet naleefden. De sociale zekerheid en de belastingdienst hebben na de sluiting van de overeenkomsten tot kwijtschelding en herschikking in 1998 namelijk niets ondernomen, zodat de schulden daarna aanzienlijk zijn toegenomen.

Beoordeling door het Hof

- 31 De wettigheid van een beschikking betreffende steunmaatregelen moet worden beoordeeld aan de hand van de gegevens waarover de Commissie kon beschikken op het ogenblik waarop zij haar beschikking gaf (zie in het bijzonder arresten van 10 juli 1986, België/Commissie, 234/84, Jurispr. blz. 2263, punt 16, en 26 september 1996, Frankrijk/Commissie, C-241/94, Jurispr. blz. I-4551, punt 33).
- 32 Met betrekking tot de rechtsgrond van de bestreden beschikking is de Commissie, zoals gezegd in punt 26 van onderhavig arrest, van mening dat de staatssteun voortvloeit uit het feit dat de Spaanse autoriteiten geen afzonderlijke executoriale procedures hebben ingezet en niet hebben gehandeld als particuliere schuldeisers die trachten althans een klein gedeelte van hun schuldvorderingen te innen.

- 33 Uit de briefwisseling tussen partijen tijdens de administratieve procedure blijkt evenwel dat de Spaanse autoriteiten erop hadden gewezen dat in de periode van januari 1997 tot januari 2001 stappen waren ondernomen om een deel van de publieke schuldvorderingen op GEA en VANOSA te innen en om deze ertoe aan te zetten hun verplichtingen na te komen. De in het kader van de administratieve procedure aan de Commissie verstrekte informatie was weliswaar minder volledig dan de informatie die de Spaanse regering in onderhavig beroep heeft aangereikt en was soms onduidelijk, maar op basis van die informatie kon de Commissie niet tot de conclusie komen dat de maatregelen waarin de Spaanse wettelijke regeling voorzag (afzonderlijke executoriale procedures) om te beletten dat de betrokken ondernemingen hun activiteiten voortzetten zonder aan hun fiscale en sociale verplichtingen te voldoen, niet waren aangewend en dat de openbare schuldeisers aldus niet hadden gehandeld als particuliere schuldeisers die trachten althans een klein gedeelte van hun schuldvorderingen te innen.
- 34 In hun antwoord op een verzoek om inlichtingen van de Commissie, dat deze op 5 juli 2001 heeft ontvangen, hebben de Spaanse autoriteiten weliswaar enkel vermeld dat de sociale zekerheid beslag had gelegd op onroerende goederen van GEA en VANOSA, zonder de datum daarvan te preciseren en zonder melding te maken van eventuele maatregelen van de belastingdienst. Op grond daarvan heeft de Commissie in haar brief aan deze autoriteiten, waarin zij hun haar besluit mededeelt om de procedure van artikel 88, lid 2, EG in te leiden, erop gewezen dat zij niet hadden gepreciseerd of gebruik was gemaakt van bepaalde mogelijkheden die hun nationale recht biedt, zoals de faillissementsprocedure of de afzonderlijke executoriale procedures om een einde te maken aan de niet-nakoming door de ondernemingen van hun sociale en fiscale verplichtingen.
- 35 In hun opmerkingen over deze brief die de Commissie op 4 december 2001 heeft ontvangen, hebben de Spaanse autoriteiten verklaard dat de belastingdienst de overeenkomsten van 14 april 1998 op 7 februari 2001 had opgezegd aangezien GEA en VANOSA deze niet naleefden, en dat een aantal executoriale maatregelen waren hervat. In dit opzicht hebben zij melding gemaakt van beslaglegging op schuldvorderingen op klanten, op handelsmerken, op aandelen van dochterondernemingen en op gebouwen. Zij hadden het tevens over de vestiging van een hypotheek van eerste rang op een onroerend goed. Deze gegevens dienen aldus te

worden uitgelegd dat de vermelde executoriale procedures slechts zijn hervat na de in de bestreden beschikking bedoelde periode die eindigde in januari 2001. Maar de Spaanse autoriteiten hebben ook naar een rapport en documenten van de sociale zekerheid verwezen die zij als bijlage bij hun antwoord hadden gevoegd, waaronder meer bepaald een document betreffende beslaglegging op onroerende goederen, bankrekeningen en schuldvorderingen van de twee ondernemingen op andere ondernemingen of op de schatkist. Blijkens dit overzicht zijn verschillende procedures tot beslaglegging op gebouwen die tussen 1993 en 1996 waren ingeleid, tussen oktober 1997 en november 1998 hervat, werd op 1 februari 2001 beslag op een bankrekening van GEA ter kennis van de betrokken bank gebracht, wat impliceert dat deze maatregel in de voorafgaande weken werd voorbereid, en werd op 9 april 2001 eveneens beslag gelegd op een schuldvordering op de schatkist.

36 Gelet op deze informatie, kon de Commissie niet over het geheel genomen van oordeel zijn dat „het Koninkrijk Spanje niet de door de Spaanse wetgeving vastgestelde maatregelen (afzonderlijke executoriale procedures) heeft ingezet om te beletten dat de ondernemingen hun activiteiten voortzetten zonder aan hun fiscale en sociale verplichtingen te voldoen”, en daaruit afleiden dat „het optreden van de staat hoegenaamd niet kan worden aangemerkt als dat van een particuliere schuldeiser die tracht althans een klein gedeelte van de achterstallige belastingen en socialezekerheidsbijdragen te innen”.

37 Ongeacht of er in onderhavige zaak sprake is van staatssteun of niet, moet worden vastgesteld dat het besluit van de bestreden beschikking dat „de aanhoudende niet-betaling van belastingen en socialezekerheidsbijdragen door [GEA en VANOSA], doordat deze tussen november 1997 en januari 2001 in surseance van betaling verkeerden [een met de gemeenschappelijke markt onverenigbare steunmaatregel vormt]”, op een onjuiste feitelijke grondslag berust. Zonder dat de andere middelen of argumenten van de Spaanse regering behoeven te worden onderzocht, moet de bestreden beschikking nietig worden verklaard.

Kosten

- ³⁸ Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voorzover dit is gevorderd. Daar de Commissie in het ongelijk is gesteld, dient zij overeenkomstig de vordering van de Spaanse regering in de kosten te worden verwezen.

Het Hof van Justitie (Tweede kamer) verklaart:

- 1) Beschikking 2002/935/EG van de Commissie van 14 mei 2002 betreffende staatssteun voor Grupo de Empresas Álvarez wordt nietig verklaard.**

- 2) De Commissie van de Europese Gemeenschappen wordt verwezen in de kosten.**

Ondertekeningen